

Aleksander SZLACHTA\*

## MIEJSCE REZERW W POLITYCE OBRONNEJ I GOSPODARCZEJ PAŃSTWA

### Streszczenie

Gospodarka narodowa każdego kraju narażona jest na różnego rodzaju zakłócenia i to bez względu na stopień rozwoju gospodarczego, system, gospodarczy czy położenie geograficzne. Przyczyny zakłóceń procesów gospodarczych w kraju mogą być różne: militarne, gospodarcze, polityczne czy wywołane siłami natury (pożary, susze, powodzie). Stan zagrożenia powoduje zakłócenia w normalnym funkcjonowaniu gospodarki państwa a likwidacja spowodowanych szkód i przywrócenie normalnego stanu, wymaga szybkich i zwiększonych nakładów. Rodzi to potrzebę utworzenia rezerw zarówno rzeczowych jak i finansowych pozwalających na realizację niezbędnych przedsięwzięć. Główną rolę w stabilizacji odgrywa potencjał ekonomiczny kraju. W sytuacji dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, wielkiego znaczenia nabiera tworzenie, utrzymanie na właściwym poziomie i skuteczne zarządzanie rezerwami strategicznymi, stanowiącymi podstawowy element ekonomicznego bezpieczeństwa państwa.

**Słowa kluczowe:** gospodarka narodowa, rezerwy strategiczne, bezpieczeństwo państwa

### 1. WPROWADZENIE

Gospodarka narodowa każdego kraju jest narażona na różnego rodzaju zakłócenia i to bez względu na stopień rozwoju gospodarczego, system gospodarczy, położenie geograficzne czy obowiązujący w nim ustrój polityczny. Gospodarka narodowa – rozumiana jako całość zasobów i działań prowadzonych w sferze produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji – w danym kraju, służących do zaspakajania potrzeb społeczeństwa[4] w okresie pokoju uwzględnia również potrzeby bezpieczeństwa państwa. Państwo tworzy rezerwy rzeczowe a więc wyodrębnia się określoną potrzebami część zasobów materialnych, którą gromadzi się z przeznaczeniem dla realizacji szczególnych celów. Funkcje pełnione przez rezerwy strategiczne w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Zależą od takich czynników jak np: przeznaczenie, źródła finansowania, rozwiązania prawne.

Główną rolę odgrywa tu potencjał ekonomiczny kraju a więc ogólny poziom zasobów ekonomicznych, które może wytworzyć naród dla realizacji swoich celów – wewnętrznych i zewnętrznych. Decyduje on w głównej mierze o możliwościach wykorzystania potencjału narodowego, jego mobilizacji, a także występujących w tym zakresie ograniczeniach[8]. Stanowi pochodną stabilności makroekonomicznej i finansowej, ma również ogromny wpływ na pozycję państwa w społeczności międzynarodowej.

W sytuacji dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej wielkiego znaczenia nabierają rezerwy strategiczne, stanowiące podstawowy element bezpieczeństwa państwa (w najszerszym sensie bezpieczeństwo jest zjawiskiem subiektywnym i oznacza nieobecność strachu). Termin „rezerwy” obejmuje szeroki zakres pojęciowy.

Słownik języka polskiego[9] pod hasłem „rezerwa” (z łacińskiego *reservo* – zachowuję) wyjaśnia, że pod tym pojęciem należy rozumieć:

- w sensie ekonomicznym: zapas zrobiony w przewidywaniu jakiejś potrzeby;
- w sensie wojskowym:

---

\* Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu, Katedra Logistyki

a) stan osobowy przeznaczony do uzupełnienia mobilizowanych jednostek oraz uzupełnienia strat w już istniejących;

b) oddział siły zbrojnej pozostawiony w odwodzie.

Z przytoczonej definicji pojęcia wynika, że pojęcie „rezerwy” w sensie ekonomicznym oznacza - celowo utworzone zapasy i w takim znaczeniu, jeśli chodzi o gospodarkę materiałową, jest potocznie używane.

Ustawą z dnia 30 maja 1996 roku o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw[14] ustalono nowe zasady gromadzenia rezerw państwowych. Po raz pierwszy ustawą całościowo uregulowano wszystkie sprawy w zakresie gospodarki państwowymi rezerwami rzeczowymi.

W poprzednich latach funkcjonowanie rezerw państwowych regulowano aktami niższego rzędu, uchwałami Rady Ministrów. Sprawy rezerw nie były publicznie poruszane, objęto je ścisłą tajemnicą państwową[1].

## 2. GOSPODARKA NARODOWA A FUNKCJE REZERW STRATEGICZNYCH

Przyczyny zakłóceń procesów gospodarczych w kraju mogą być różne: militarne, gospodarcze, polityczne czy wywołane siłami natury (pożary, susze, powodzie). Klęski żywiołowe powodują zakłócenia w normalnym funkcjonowaniu gospodarki państwa a likwidacja spowodowanych przez nie szkód i przywrócenie normalnego stanu, wymaga szybkich i zwiększonych nakładów. Rodzi to potrzebę utworzenia rezerw zarówno rzeczowych jak i finansowych pozwalających na realizację niezbędnych przedsięwzięć.

Zakłócenia procesów gospodarczych w różnych krajach z powodów politycznych, są z reguły zamierzonym efektem i świadomym działaniem przywódców państw, przyjmują więc różny wymiar pokojowy albo konfliktowy. Stosując pokojowe metody działania można poważnie osłabić albo przynajmniej opóźnić rozwój gospodarczy kraju przeciwnika bez użycia sił zbrojnych. Jeżeli jednak końcowym efektem wynikłym z prowadzonej przez państwo lub grupę państw polityki są działania, których efekt to podwyższone stany gotowości bojowej lub podjęcie działań zbrojnych, mamy do czynienia z zakłóceniami militarnymi. Tak czy inaczej, siła ekonomiczna i bezpieczeństwo narodowe są nierozdzielne. Wszelkie sytuacje kryzysowe a szczególnie militarne stawiają wysokie wymagania wobec gospodarki państwa, powodując konieczność zwiększenia nakładów rzeczowych, np.: leków, sprzętu, materiałów pędnych, żywności. Zasoby rzeczowe obejmują szerokie spektrum elementów od surowców po aparat wytwórczy.

Szybkie zwiększenie dostaw środków materiałowych kierowane ze strony społeczeństwa bądź wojska do gospodarki, najczęściej jest możliwe tylko ze zgromadzonych wcześniej rezerw. Dotyczy to zwykle:

- produktów rolnych i rolno – spożywczych i ich przetworów;
- produktów naftowych i produktów ropopochodnych (benzyn, olejów napędowych, silnikowych, opałowych);
- metali (nieżelaznych, szlachetnych oraz rzadkich);
- rezerw surowców, materiałów, urządzeń o strategicznym znaczeniu (składane konstrukcje mostów drogowych i kolejowych, agregaty prądotwórcze, pompy wodne itp.);
- rezerw środków leczniczych i weterynaryjnych (krew, leki, antybiotyki, narzędzia chirurgiczne, szczepionki, środki opatrunkowe itp.).

Realne zagrożenia dla funkcjonowania państwa powodują, iż wszystkie kraje, niezależnie od stopnia rozwoju ekonomicznego i ustroju politycznego utrzymują ściśle określoną część swoich zasobów rzeczowych i finansowych w rezerwach. Charakter, wielkość i zakres

asortymentowy rezerw powinien gwarantować realizację zadań w przewidywanych sytuacjach kryzysowych. Takie racjonalne postępowanie jest oczywiste, ze względu na wysokie koszty tworzenia i utrzymania rezerw.

W świetle zasad funkcjonowania gospodarki narodowej pojęcie rezerwy strategiczne oznacza celowo tworzone zapasy środków produkcji, konsumpcji, walut w celu zapewnienia ciągłości produkcji i zapatrzenia ludności w sytuacjach zagrożenia. Zaś z punktu widzenia potrzeb obronnych przez rezerwy należy rozumieć tę część potencjału wojenno – ekonomicznego, która aktualnie nie jest wykorzystywana do celów obronnych[7]. Połączenie aspektów obronnych oraz gospodarczych w wykorzystaniu zgromadzonych rezerw (co jest szczególnie istotne w czasie pokoju) pozwala obniżyć koszty ich utrzymania przy zachowaniu wymaganego poziomu zdolności obronnej. W gospodarce rynkowej państwo stymuluje procesy gospodarcze pobudzając ich aktywność w pożądanym zakresie i kierunku, wykorzystując rezerwy strategiczne jako jeden z instrumentów interwencji. Przy czym jego działanie nie może być sprzeczne z zasadami gospodarki rynkowej.

Każdy kraj dostosowuje strukturę rzeczową i poziom (w relacji do popytu krajowego) utrzymywanych rezerw do swoich warunków finansowych i gospodarczych. Zatem wykorzystując system rezerw państwo powinno oddziaływać tylko na najważniejsze segmenty gospodarki. Duże znaczenie dla osiągnięcia wymienionych celów będą miały różne czynniki jak np.:

- cele utrzymywania poszczególnych rodzajów rezerw i ich struktura rzeczowa, stopień uzależnienia danego kraju od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w zakresie podstawowych paliw, surowców i materiałów - poziom utrzymywanych rezerw w relacji do popytu krajowego;
- rozwiązania prawno - organizacyjne funkcjonowania gospodarki, w tym podmiotów gospodarczych oraz zasady wykorzystania rezerw jako instrumentu interwencji na rynku;
- źródła finansowania wynikające m.in. ze stopnia zamożności danego kraju (państwa społeczeństwa); występuje wyraźna zależność między stopniem zamożności danego kraju a poziomem utrzymywanych rezerw – kraje bogate, rozwinięte gospodarczo utrzymują wyższy poziom rezerw w relacji do popytu wewnętrznego[10].

Zgodnie z ustawą o rezerwach strategicznych[11] oraz ustawą o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym[12, 13], biorąc pod uwagę przesłanki związane z kosztami tworzenia i utrzymywania rezerw można wydzielić:

- rezerwy strategiczne, tworzone i utrzymywane ze środków budżetu państwa;
- zapasy obowiązkowe, tworzone i utrzymywane przez podmioty gospodarcze i będące ich własnością.

Tak więc rzeczowe ubezpieczenie procesów gospodarczych i obronnych stanowią w Polsce rezerwy strategiczne. Funkcje pełnione przez rezerwy strategiczne wynikające z celu ich tworzenia to:

- zabezpieczenie realizacji zadań obronnych bezpośrednio związanych z potrzebami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa jak również w czasie podwyższonej gotowości obronnej (gromadzenie i utrzymywanie rezerw obejmujących sprzęt, materiały, paliwa, surowce, artykuły spożywcze, środki sanitarne potrzebne dla np.: przeprowadzenia mobilizacji, utrzymania zwiększonych stanów osobowych, dodatkowego szkolenia);
- zaspokajanie podstawowych potrzeb paliwowych, materiałowych oraz surowcowych gospodarki narodowej i przeciwdziałanie zagrożeniom w prawidłowym funkcjonowaniu rynku (utrzymywanie rezerwy mocy i wyrobów gotowych, a także surowców i

- materiałów importowanych oraz takich, których brak na rynku byłby powodem zatrzymania produkcji przemysłowej);
- utrzymanie ciągłego zaopatrzenia ludności w okresach zagrożenia (podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki, materiały medyczne i artykuły sanitarne);
  - eliminowanie i zmniejszenie negatywnych skutków następstw klęsk i innych nieprzewidzianych zdarzeń (gromadzenie materiałów przeznaczonych do naprawy wałów przeciwpowodziowych, trakcji kolejowych, linii energetycznych, dróg, budynków, środków i sprzętu przeciwpożarowego).
- Nieodzownym aspektem związanym ze skutecznym działaniem systemu rezerw jest potrzeba możliwie wysokiego stopnia jego bezpieczeństwa. Problematyka ta powinna zawierać realizację takich przedsięwzięć jak zabezpieczenie:
- źródeł dostaw (podstawowych i alternatywnych w czasie pokoju i sytuacjach kryzysowych);
  - systemu transportu (przeciwdziałanie przewidywanym zagrożeniom);
  - systemu kontroli stanu rezerw (bezpieczeństwo systemu magazynowania i zabezpieczenie przeciwpożarowe);
  - miejsc składowania rezerw – poprzez właściwe rozśrodkowanie zmniejszające możliwości ich zniszczenia);
  - systemu przepływu informacji i dyspozycji o stanie i ruchu rezerw[1].

Rezerwy tworzone są przez wszystkie państwa. Niemożliwe jest zapewnienie stabilnej gospodarki i bezpieczeństwa kraju bez posiadania rezerw rzeczowych i finansowych, ich funkcjonowanie jest ściśle związane z zapewnieniem równowagi rynkowej (równowagą między popytem a podażą dóbr materialnych).

### 3. PODSTAWY PRAWNE TWORZENIA REZERW STRATEGICZNYCH W POLSCE

Określenie rezerwy strategiczne wskazuje, że podmiotem odpowiedzialnym za ich tworzenie i utrzymanie jest państwo. Stanowią bowiem w myśl ustawy wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i tworzone są głównie dla zaspokojenia potrzeb sfery militarnej, a dopiero w następnej kolejności sfery cywilnej.

Rezerw strategicznych można użyć tylko w szczególnych okolicznościach: zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa albo eliminacji zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w wypadku np.: klęsk żywiołowych w celu odtworzenia infrastruktury krytycznej albo zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Odgrywają więc istotną rolę jako jeden z najważniejszych instrumentów realizacji funkcji obronnych państwa i tworzenia warunków do normalnego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki.

Przy ustaleniu struktury rzeczowej oraz określenia wielkości i poziomu rezerw trzeba zwrócić uwagę aby asortyment gromadzonych w rezerwach produktów z punktu widzenia ich wielkości i poziomu (do popytu) rozpatrywać w trzech zasadniczych grupach – związanych z obronnością, bezpieczeństwem wewnętrznym i bezpieczeństwem energetycznym kraju (dotyczy to zwłaszcza paliw). Ustalając poziom rezerw poszczególnych produktów powinno się uwzględniać też międzynarodowe uwarunkowania i zobowiązania – między innymi wymogi stawiane krajom członkom Unii Europejskiej, a także wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Polski.

Minimalny poziom rezerw ustalany jest jedynie dla produktów, które mają związek z takimi obszarami jak: obronność kraju, bezpieczeństwo energetyczne, zapewnienie funkcjonowania przemysłu obronnego, pokrycie potrzeb żywnościowych ludności w przypadkach zagrożeń

militarnych lub innych trudnych do przewidzenia zdarzeń losowych np.: choroby, pożary, powodzie.

Na obecnym poziomie rozwoju ekonomicznego rozwoju kraju tylko organizm państwowy może unieść odpowiedzialność za tworzenie i zarządzanie rezerwami. Gospodarkę rezerwami państwo realizuje przy pomocy struktur organizacyjnych wyposażonych w adekwatne do zadań kompetencje i instrumenty działania. Waga problemu spowodowała, iż za pomocą ustaw wyodrębniono podmioty realizujące określone funkcje i zadania w systemie rezerw. Szczególną rolę odgrywa tu Agencja Rezerw Materiałowych, która jest podmiotem gospodarczym powołanym w celu realizacji zadań państwa w zakresie określonym w ustawie o rezerwach strategicznych i ustawie o zapasach ropy naftowej i produktów naftowych. W przypadkach, które uzasadnia rachunek ekonomiczny albo ważne względy technologiczne bądź organizacyjne ustawodawca dopuszcza możliwość utrzymywania powierzonego asortymentu przez:

- organy administracji publicznej;
- przedsiębiorstwa lub podmioty gospodarcze, na które nałożono zadania i obowiązki w zakresie utrzymania rezerw.

Gospodarowanie rezerwami strategicznymi jest elementem polityki ekonomicznej, stąd ich tworzenie i utrzymanie wymaga zaangażowania środków z budżetu państwa. Aby gospodarka narodowa mogła sprostać tym zadaniom, musi ona być wyposażona w instrumenty zabezpieczające ją przed zakłóceniami przy jednoczesnym podnoszeniu jej zdolności elastycznego dostosowania się do zmian warunków i celów działania. Podstawowe znaczenie mają tu takie płaszczyzny funkcjonowania państwa, jak polityka: obronna, przemysłowa, handlu zagranicznego, społeczna, rolna. Przy pomocy zakupów interwencyjnych (sprzętu, umundurowania, paliw, środków rzeczowych i surowców strategicznych - dla wojska i administracji publicznej), subwencji dla rolnictwa, polityki celnej, dewizowej, podatkowej, socjalnej wywiera znaczący wpływ na kształtowanie popytu i podaży w gospodarce. Reaguje na nadmierny popyt krajowy poprzez uwalnianie (zmniejszenie) zapasów, na nadmierną zaś podaż poprzez interwencyjne zakupy i powiększanie rezerw. Rezultaty prowadzenia właściwej gospodarki rezerwami nabierają znaczenia i przynoszą wymierne korzyści, dopiero w sytuacjach nieprawidłowości w funkcjonowaniu gospodarki (załamań, kryzysu) albo zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Rezerwy strategiczne stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i obejmują następujący asortyment minn.: surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia, produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki, materiały sanitarne i medyczne a także inne wyroby niezbędne do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa gospodarczego państwa.

Zasady tworzenia i gospodarowania rezerwami strategicznymi określone są w ustawie o rezerwach strategicznych[11]. W omawianym akcie prawnym ustawodawca stwierdza, że wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami są pokrywane przez budżet państwa poprzez dotację celową. Zgodnie z art. 10 tej ustawy Rada Ministrów, w drodze uchwały przyjmuje Rządowy Program Rezerw Strategicznych, który opracowuje się na pięć lat. Określa on szczegółowy sposób i tryb minn.:

- zakupu asortymentu w celu utworzenia rezerw strategicznych, zgodnie z ustaleniami planów tworzenia rezerw;
- przechowania rezerw strategicznych (magazynowania, wymiany zamiany, konserwacji);
- kosztów związanych ze sprzedażą albo nieodpłatnym przekazaniem zlikwidowanych rezerw;
- nakładów inwestycyjnych Agencji związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw.

W budżecie państwa tworzy się również rezerwę celową przeznaczoną na finansowanie działań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacjach zdarzeń, których nie można było przewidzieć ani im przeciwdziałać art.12. Środki te przeznaczone są na sfinansowanie między innymi.:

- udostępnienia rezerw strategicznych (w tym wydawanie, transport i dystrybucja do ostatecznych odbiorców);
- jeśli to konieczne, przetworzenia i przetrzymania udostępnionych rezerw;
- niezbędnych czynności Agencji i organów na rzecz których rezerwy udostępniono, oraz podmiotów którym zostały wydane.

Jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiedniej bazy surowcowo energetycznej oraz zapewnienie ciągłości dostaw dla zaspokojenia niezbędnych potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Wielkość wydobycia niektórych surowców, np.: węgla kamiennego i brunatnego, soli kamiennej, siarki, rud miedzi i cynku lokuje nasz kraj w czołówce światowej i europejskiej[3].

W Polsce do najważniejszych nośników energii należą: węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny oraz w małym stopniu energia wodna i energia wiatru. Największym nośnikiem energii pierwotnej jest węgiel kamienny, choć jego udział w bilansie energetycznym systematycznie spada np.: w 1950 roku wytworzono 97,3% a w 2001 roku już tylko 49,3%. Wzrasta natomiast zużycie ropy naftowej, gazu ziemnego i energii odnawialnej.

W celu ograniczenia skali zagrożeń, zakupy ropy naftowej i produktów naftowych są zróżnicowane pod względem geograficznym. W zakupach paliw płynnych i wyrobów ropopochodnych najważniejszy jest import z krajów Unii Europejskiej, dominującą zaś rolę w imporcie ropy naftowej i gazu ziemnego zajmuje Rosja. Zużycie gazu w 2009 roku wynosiło 13,28 mld. m<sup>3</sup> i zmalało w stosunku do 2008 roku 14,34 mld. m<sup>3</sup>. Zapotrzebowanie gospodarki pokrywane jest ze źródeł krajowych w około 30%, aby powiększyć ich udział potrzebne są znaczne nakłady. Budowa np. podziemnych zbiorników gazu, które mogą stanowić skuteczną rezerwę na wypadek zakłóceń i przerw w dostawie, jest kosztowna. Przełamanie niekorzystnej (z punktu bezpieczeństwa ekonomicznego) sytuacji, wymaga połączenia się z zachodnioeuropejskim systemem sieci gazociągów. Gaz ziemny pokrywa ok. 13% krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną[15].

Podstawowym składnikiem systemów zapewniających bezpieczeństwo energetyczne są zapasy paliw utrzymywane na poziomie odpowiednim w relacji do popytu krajowego, dotyczy to zwłaszcza paliw ciekłych. Wynika to z powszechnego stosowania produktów naftowych w: komunikacji, transporcie przemyśle chemicznym i petrochemicznym, rolnictwie i transporcie. W strukturze zapotrzebowania na produkty naftowe występują np.: paliwa silnikowe, ciężkie oleje opałowe, oleje smarowe.

Realizacja warunków do prawidłowego funkcjonowania gospodarki Polski w ramach Unii Europejskiej, a także aktualna i przewidywana struktura bilansu energetycznego, stworzyła potrzebę zaktualizowania ustawowej regulacji warunków do tworzenia potrzebnych zapasów paliw. Sferę tę reguluje ustawa o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym[12]. W celu zapewnienia ciągłości zaopatrzenia w razie zakłóceń, ustawa nakazuje tworzenie zapasów ropy naftowej i produktów naftowych, zwanych – zapasami interwencyjnymi. Obejmują one:

- zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw – tworzone przez producentów i handlowców;
- zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych – tworzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki i utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych.

W art.2 ustawodawca określa bezpieczeństwo paliwowe, jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Zapasy interwencyjne powinny odpowiadać zapotrzebowaniu na ropę i produkty naftowe co najmniej:

- 90 – dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu ropy naftowej i produktów naftowych, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG);
- 30 - dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu gazu płynnego (LPG).

Ustawa określa również zasady:

- tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej produktów naftowych i gazu ziemnego;
- przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców objętych utworzenia i utrzymania zapasów, jak również przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania, oraz którym zlecono utworzenie i utrzymanie zapasów;
- postępowania w sytuacjach zagrożenia paliwowego państwa oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących zaopatrzenia rynku w ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny.

Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych stanowią majątek podmiotów tworzących i utrzymujących te zapasy, które muszą być ubezpieczone od ognia i innych zdarzeń losowych a okres ich magazynowania nie powinien być krótszy niż rok kalendarzowy. Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ponoszą producenci i importerzy, zalicza się je do kosztów ich działalności.

W drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki określa szczegółowy wykaz surowców i produktów naftowych, osiągnięcia wymaganej ilości zapasów interwencyjnych.

Z doświadczeń gospodarczych w okresach kryzysowych dla państwa wynika, że nie ma alternatywy dla utrzymywania rezerw rzeczowych. Takie czynniki jak ich właściwa lokalizacja, wysoka dyspozycyjność, szybkość uruchomienia to niezbędne warunki ich szybkiego, zgodnego z przeznaczeniem zastosowania, co za tym idzie osiągnięcia celu ich tworzenia i utrzymywania.

Ustawodawca przewiduje, że rezerwy strategiczne w czasie zaistnienia zagrożeń militarnych państwa służą celom mobilizacyjnym a gdy one nie występują mogą być użyte dla przeciwdziałania zakłóceniom funkcjonowania gospodarki narodowej wynikających z powodu zaistnienia innych niekorzystnych a trudnych do przewidzenia zdarzeń.

#### 4. GOSPODARKA REZERWAMI STRATEGICZNYMI

Walka za skutkami kataklizmów, które miały miejsce na świecie w ostatnim czasie np.: powódź i wybuch elektrowni atomowej w Japonii czy choćby ostatnia powódź w naszym kraju, jednoznacznie pokazują przydatność rezerw rzeczowych.

Zapasy gromadzone przez państwo w poszczególnych latach miały różną wielkość zależną nie tylko od bieżących potrzeb ale też a może przede wszystkim od przeznaczonych przez państwo środków finansowych na ich utworzenie i utrzymanie. Do 2004 roku budżet Agencji Rezerw Materiałowych kształtował się na poziomie ok. 200 mln zł rocznie. Zgromadzone w tamtych latach zapasy były uzupełniane na bieżąco i wystarczająco duże aby np.: po powodzi w 1997 roku Agencja Rezerw Materiałowych przekazała rolnikom ok. 200 tys. ton pszenicy (ilość wystarczająca na trzy tygodnie kryzysowego pieczenia chleba dla kraju) a po powodzi w 2001 roku również przekazano rolnictwu bezpłatnie 200 tys. ton pszenicy, na powtórne obsianie pól[6]. Przy dużym stabilnym budżecie, gwarantującym szybkie uzupełnienie rezerw

ARM mogła uwolnić tak duże ilości zgromadzonego w zapasach zboża aby zminimalizować gospodarcze skutki kataklizmu. Plany rządowe przewidywały wówczas, że zgromadzone przez Agencję Rezerw Materiałowych zapasy żywności w 2010 roku pokryją dwumiesięczne krajowe zapotrzebowanie[2].

Po 2004 roku sytuacja diametralnie się zmieniła. Finansowanie ARM drastycznie spadło a jednocześnie w ramach podjętych międzynarodowych zobowiązań Unia Europejska wymagała od Polski zgromadzenia i utrzymania zapasów paliw na 90 dni średniego krajowego zużycia. Posiadane wówczas rezerwy wystarczały na zaledwie ok. 30 dni. Zgromadzone w 2007 roku zapasy paliw wystarczały na 80 dni średniego krajowego zużycia, a do końca 2008 roku według zaleceń Unii Europejskiej powinny wystarczyć na 90 dni. W rezultacie do końca 2008 roku gwałtownie zwiększono wielkość obowiązkowych rezerw ropy naftowej i paliw płynnych. Efektem tej sytuacji były olbrzymie wydatki finansowe poniesione zarówno przez Agencję Rezerw Materiałowych jak i firmy branży paliwowej około 1,7 mld zł na zakupienie wymaganego asortymentu jak i zwiększenie kosztów przechowywania o około 90 mln zł rocznie w związku z powiększeniem rezerw. Przewidywane przez rząd koszty budowy nowych magazynów szacowano 770 mln. Wraz z postępującym rozwojem gospodarki zużycie energii również rośnie (w 2007 roku zużyto o około 20% paliw więcej niż w 2006 roku) a więc rezerwy też muszą być odpowiednio większe co pociąga za sobą adekwatne do sytuacji większe koszty[5].

W celu wywiązania się ze zobowiązań i uniknięcia groźących krajowi wysokich kar rząd postanowił zmniejszyć zapasy żywności aby za uzyskane środki zwiększyć ilość zgromadzonych paliw. W tym celu Agencja Rezerw Materiałowych pod koniec 2007 roku sprzedała żywność (kończący się termin przydatności do spożycia) o wartości 800 mln. zł, nie dokonując jednocześnie nowych zakupów.

Wielkość utrzymywanych przez ARM zapasów żywności w 2008 roku oceniano na pokrycie zaledwie jednego dnia krajowych potrzeb. Według ostatnich komunikatów ARM „W zależności od grupy asortymentowej, zgromadzone na rezerwach strategicznych zasoby produktów rolnych i rolno - spożywczych, środków spożywczych ich składników, mogą zabezpieczyć potrzeby żywnościowe mieszkańców RP w przeliczeniu na dni spożycia na 3 do 8 dni dla ogółu mieszkańców i 12 do 47 dni dla mieszkańców dwóch, trzech średniej wielkości województw”[2].

Działania Agencji Rezerw Materiałowych w zakresie gospodarki, zarządzania rezerwami strategicznymi i wielkości zgromadzonych zapasów stanowią tajemnicę państwową. W publikacjach można spotkać tylko podstawowe informacje. ARM posiada trzynaście oddziałów rozmieszczonych na terenie jedenastu województw. Utrzymywane są w nich głównie półprodukty przeznaczone do produkcji żywności przez wyznaczone do tego zakłady produkcyjne np.: mleczarnie, piekarnie, zakłady mięsne. Prowadzone przez ekspertów symulacje wskazują, że od czasu uruchomienia rezerw strategicznych do momentu dostarczenia ich ludziom potrzeba około trzech dni.

Wydaje się, że obecnie tylko wojsko dysponuje dużą ilością żywności nadającej się do natychmiastowego uruchomienia i spożycia bez przetworzenia. Zapasy te armia utrzymuje na wypadek „W” czyli konfliktu zbrojnego – wojny. Noszą one nazwę „ZN” - zapasy nienaruszalne. Pomimo wyjątkowych obostrzeń warunkujących użycie tych zapasów, w czasie ostatniej powodzi w maju 2010 roku, wydano z magazynów armii: 277 ton żywności do bezpośredniego spożycia, 550 ton środków żywnościowych do przetworzenia. Ponadto przekazano ludności: 10 ton środków czystości, 280 tys. sztuk bielizny i 300 pralek automatycznych[2]. Poprzednio uwolniono z ZN tak duże ilości żywności w 1981 roku z powodu końącego się terminu przydatności do spożycia.



## PODSUMOWANIE

Praktyka życia gospodarczego wskazuje, że nie ma alternatywy dla gromadzenia rezerw rzeczowych. Ich tworzenie i utrzymywanie jest podyktowane obiektywną koniecznością. Uprzemysłowione państwa o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego, które dysponują dużymi rezerwami finansowymi, także utrzymują rezerwy rzeczowe. Rezerwy strategiczne to podstawowa sprawa dla każdego kraju np.: USA utrzymują zapasy zboża i mięsa na pół roku, a nasi zachodni sąsiedzi Niemcy na trzy do czterech miesięcy. Jak wskazuje praktyka życia gospodarczego, rezerwy finansowe pomimo swej istotnej wagi nie mogą zastąpić wcześniej utworzonych odpowiednio do możliwości, potrzeb i przeznaczenia rezerw rzeczowych.

Celem tworzenia rezerw strategicznych jest głównie realizacja zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa. Pełnią też ważną funkcję z zakresu złagodzenia albo wyeliminowania negatywnych skutków różnego rodzaju zdarzeń nadzwyczajnych.

W szczególnych przypadkach przy ich użyciu rząd może wpływać na przebieg procesów gospodarczych. Zapobiec panice na rynku, nadmiernemu wzrostowi cen albo spekulacji. Pokazują to ostatnie międzynarodowe wydarzenia gospodarcze i dotyczące bezpośrednio również gospodarki naszego kraju, jak konflikt energetyczny między Ukrainą a Rosją. Zaowocował on wstrzymaniem przez Rosjan przesyłu ropy naftowej przez rurociąg Jamał, dostarczający ten surowiec do rafinerii w całej Europie Środkowej. Aby uspokoić nastroje na rynku (np.: kierowcy zastanawiali się, czy tankować na zapas, czy zatrzymanie dostaw spowoduje brak paliwa na stacjach benzynowych) urzędujący wówczas minister gospodarki zapewniał, że zgromadzone w kraju zapasy ropy wystarczą na 90 dni.

Z praktyki gospodarczej wynika, że tworzenie i utrzymanie dużych zapasów rzeczowych jest niezwykle kosztowne i w nowoczesnej gospodarce byłoby nieracjonalne. Alternatywą dla tworzenia i utrzymywania olbrzymich a co za tym idzie bardzo kosztownych rezerw strategicznych, wydają się być depozyty utrzymywane przez producentów, więc hurtownie i sieci handlowe, które mają swoje stałe zaopatrzenie. Na podstawie wcześniej zawartych umów, można objęte nimi środki wykorzystać w sytuacjach kryzysowych. W rezultacie zmieni się tylko forma i miejsca magazynowania przy poważnej redukcji kosztów. Za powyższym rozwiązaniem przemawia również fakt, że specjaliści zakładają znikome prawdopodobieństwo zaistnienia kataklizmu o zasięgu ogólnokrajowym.

## LITERATURA

- [1] Bolkowska Z, C. Skowronek, Rezerwy. Funkcje, organizacja, ekonomika, WSBiA, Warszawa 1997
- [2] Ćwieluch J., *Stoliczku nakryj się*, Polityka 13/2011
- [3] Glikman P., Kabaj M., Muszkiet T., *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby kapitału, pracy, energii i ich wykorzystania do roku 2001 – 2010*, Key Tex, Warszawa 1997
- [4] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974
- [5] Naszkowska K., *Od kryzysu urosną zapasy paliw?*, Gazeta Wyborcza 8/2007
- [6] Naszkowska K., *Nie mamy nic na czarną godzinę*, Gazeta Wyborcza, 24/2008
- [7] *Rezerwy, konflikty, obrona*, red. Z. Kołodziejak, AE Poznań, WAP Warszawa, WSOSK Poznań, Poznań 1989
- [8] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2001
- [9] *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, PWN, Warszawa 1965

- [10] Szlachta A., Juszczyk M., Rola i zadania rezerw państwowych w kształtowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, w *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, red. Płaczek J., AON, Warszawa 2009
- [11] Ustawa z 29 października 2010r., *o rezerwach strategicznych*, Dz. U. 2010 nr 229, poz. 1496
- [12] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r., o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U.2007 r. nr 52, poz. 343
- [13] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r., o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego Państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U.2010r. nr 81, poz.532
- [14] Ustawa z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, Dz. U. 1996 nr 90, poz. 404
- [15] *Zasoby energii pierwotnej w Polsce*, [www.energia-odnawialna.net/zasobyenergii.html](http://www.energia-odnawialna.net/zasobyenergii.html)

## THE PLACE OF THE STRATEGIC STOCK IN DEFENSIVE AND ECONOMIC POLICY OF A COUNTRY

### Abstract

National economy of a country is exposed to some disruptions regardless of the level of economic development, economic system or geographical situation. These disruptions are diversified e.g. they are military, economic, political or caused by nature (fires, droughts, etc.). A state of emergency causes some disruptions in a regular function of country's economy and the repairs of the damages and restoring regular conditions require quick and increased expenditure. Due to such a situation, some stock needs to be created; e.g. material or financial reserves which allow to carry out some necessary ventures. The economic strength of a country matters greatly in the process of stabilization. In a situation when the economic reality is changing rapidly, the creation, the maintenance in the right level and the effective management of the strategic sock which constitutes the basic element of economic national security are of the greatest importance.

**Keywords:** national economy, strategic stock, national security